

# GENESI DELLA CONVENZIONE INTERNAZIONALE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (1989) E SUOI PIÙ RECENTI SVILUPPI LEGISLATIVI

di **Alessandra De Giovanni**

## *1. Genesi storica della Convenzione*

La comunità internazionale ha evidenziato che il minore, in quanto soggetto in formazione, è titolare di diritti che gli ordinamenti interni devono non solo riconoscere, ma soprattutto garantire e promuovere.

A questa risoluzione le Nazioni Unite sono giunte dopo una lunga incubazione storica che ha origine nella presa di coscienza dell'assoggettamento infantile, denunciato nel corso del XIX secolo dai circoli economici, dalle organizzazioni degli industriali e del lavoro e che, lentamente, penetrò nelle rivendicazioni delle società di mutuo soccorso e nei programmi dei partiti politici di ispirazione popolare<sup>1</sup>.

96 I primi interventi legislativi, a protezione dei bambini, nascono per il minore che lavora. Si ebbero dapprima in Inghilterra (1802), poi via via in altri stati europei: in Francia nel 1813, in Prussia nel 1835, in Sassonia nel 1861.

Nell'Italia preindustriale troviamo utilizzati i bambini: nei lavori familiari, agricoli, nelle botteghe artigiane o in alcuni mestieri in cui era richiesta "l'agilità delle loro dita e le loro minute dimensioni"<sup>2</sup>, ma anche la loro resistenza fisica. Ma questi lavori non assumevano un significato di violenza, perché realizzati in una "rete di solidarietà e integrazione familiare, o di bottega"<sup>3</sup>, che consentiva rapporti interpersonali strutturanti e nello stesso tempo anche, apprendimento di conoscenze che erano assai utili per l'inserimento del bambino divenuto adolescente nel mondo degli adulti.

Nel lavoro industriale, negli opifici o nelle miniere, lo sfruttamento massiccio dell'infanzia innescò una reazione sociale e umanitaria talmente forte da imporre all'ordinamento giuridico di intervenire per cessare un'inaudita, mostruosa ed incivile distruzione delle generazioni che si affacciavano alla vita.

Sidney Sonnino ha drammaticamente descritto la condizione dei bambini utilizzati nelle miniere di zolfo della Sicilia<sup>4</sup>.

Nel 1859 una legge del Regno di Sardegna vietava il lavoro in miniere ai fanciulli di età inferiore a 10 anni. Ma, la prima legge per la tutela del lavoro infantile nelle fabbriche, verrà approvata soltanto nel 1886<sup>5</sup>. Essa stabiliva l'età minima per l'ammissione al lavoro negli opifici industriali, nelle cave e nelle miniere a nove anni, e a dieci per i lavori sotterranei, fissando anche la durata massima dell'orario di lavoro in otto ore, limitatamente ai fanciulli di età infe-

riore a 12 anni<sup>6</sup>. Questa legge era il frutto di un compromesso tra moderati, liberisti e loro avversari, col risultato che avrebbe lasciato tutti insoddisfatti e reso per molti versi inapplicabili i contenuti più incisivi e regolamentativi sulle forme di repressione degli abusi. Suscitò perciò ben presto critiche, sia da destra che da sinistra. Essa era arrivata con molto ritardo rispetto a forme diffuse di sfruttamento che altri paesi europei avevano represso, disciplinando per tempo nella propria legislazione civile e penale il lavoro dei bambini. Essa per di più limitava la tutela al ristretto campo del lavoro industriale e minerario, lasciando libero lo sfruttamento in tutti gli altri settori del lavoro. Inoltre la sua applicazione veniva affidata alla sorveglianza di un corpo di ispettori troppo esiguo e troppo direttamente influenzabile dagli industriali<sup>7</sup>.

L'attenzione che si sviluppa alla fine del XIX sec. è legata alla profonda trasformazione delle dimensioni e delle modalità attuative del fenomeno del lavoro infantile, in connessione col tramonto dell'economia agricola e artigianale e l'affermarsi del capitalismo industriale.

La tutela dei bambini veniva affermata per la prima volta negli Stati europei con riguardo quasi esclusivamente limitato al mondo del lavoro<sup>8</sup>. Nel 1900 la Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato aveva promosso una Convenzione per regolare la tutela dei minori<sup>9</sup>. Una iniziativa del governo belga portava, nel 1913, alla convocazione a Bruxelles della conferenza internazionale per la protezione dell'infanzia. Essa considerò la formazione di una sede permanente di cooperazione mediante la costituzione di un ufficio internazionale e adottò un progetto di statuto.

La prima guerra mondiale interrompe questo processo che, peraltro, al suo termine venne ripreso con nuova e più globale considerazione<sup>10</sup>.

Nel corso degli anni Venti<sup>11</sup> venivano introdotti nel nostro ordinamento strumenti di ratifica per disciplinare il lavoro del fanciullo, nel tentativo di stroncare il triste fenomeno della tratta delle donne e dei fanciulli e di regolare le competenze delle autorità nell'applicazione delle leggi<sup>12</sup>. La difesa della salute dei bambini fa corpo, per la prima volta, con quella della protezione della maternità. Ma già nell'età giolittiana vi era stato un notevole aggiornamento e miglioramento della produzione legislativa. Nel 1907<sup>13</sup> infatti, si modificò la legge del 1902<sup>14</sup> sul lavoro delle donne e dei fanciulli. Inoltre, sempre nel 1907<sup>15</sup>, si darà vita ad un Testo Unico per il riordino dell'intera legislazione e con il RD del 1909<sup>16</sup>, si approverà il regolamento per la sua applicazione. Del 1913<sup>17</sup> sarà poi la legge concernente i requisiti d'istruzione dei fanciulli per l'ammissione al lavoro negli stabilimenti industriali.

È del 1919 la Convenzione OIL, sul lavoro notturno degli adolescenti nell'industria, che determinava l'età minima dei 14 anni per l'ammissione al lavoro, e del 1921<sup>18</sup> la Convenzione di Ginevra sull'età per i lavori agricoli, industriali e di lavoro notturno.

Nel 1924 la "Società delle Nazioni", in sede di Assemblea Generale, formulò e approvò la Dichiarazione di Ginevra sui diritti del fanciullo. Questo primo tentativo di creare un unico statuto dei diritti dei minori, si ebbe sotto la spinta di movimenti nati principalmente nel mondo anglosassone. Per la prima volta si enunciavano, seppure sommariamente, alcuni diritti fondamentali, la

cui attuazione era condizione per un adeguato sviluppo del minore ed impegnavano le comunità nazionali a provvedervi. La prima età viene così ad essere destinataria di attenzioni, in quanto soggetto “*debole*” da tutelare. Molto influenzarono questi progressi legislativi, i progressi registrati da una politica igienico-sanitaria e pedagogico-scolastica.

Tali dichiarazioni, certo, non erano vincolanti né per gli Stati e i loro organi, né per i cittadini. Il loro valore di principi solennemente riconosciuti, consisteva nel rendere espliciti dei valori che orientavano il legislatore, e imponevano prassi amministrative che non potevano essere in contrasto con essi.

Il 10 dicembre del 1948, l'Assemblea Generale dell'ONU approvava la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, sancendo i diritti fondamentali dell'uomo. Nei suoi articoli si fa riferimento ad un “individuo” che chiaramente, è inteso come adulto, non come bambino. Solo alcuni articoli si riferivano ai minori, alla famiglia e alla predisposizione di norme speciali per la protezione e l'assistenza.

Il 20 novembre del 1959 viene approvata all'unanimità, dall'ONU, una “Dichiarazione sui diritti del fanciullo”. E questa risoluzione rappresenta la più alta manifestazione della presa di coscienza dell'esistenza di diritti inalienabili. Questa volta si trattava di un vero e proprio testo giuridico sull'infanzia, rimasto peraltro sconosciuto ai più, e quindi poco funzionale alla crescita di una diffusa coscienza dei diritti dei più piccoli. Ma ancora, in molti Stati permane la convinzione che i bambini siano proprietà dei loro genitori, o che siano adulti incompiuti o che non siano ancora pronti per dare il loro contributo alla società<sup>19</sup>.

Nell'ottobre 1961 una Convenzione dell'Aja sanciva una protezione internazionale per gli interessi del minore<sup>20</sup>. Il percorso di maturazione culturale e sociale degli adulti, nei confronti dell'infanzia, continua tuttavia ad essere limitato: non si riesce ancora ad intravedere l'autonomia e la specialità del minore nel mondo giuridico e nella società.

Del 1966 sono i due patti internazionali sui diritti dell'uomo, ratificati peraltro solo 11 anni dopo in Italia. Anche qui i bambini non erano riconosciuti portatori di diritti autonomi, bensì come oggetto di una, più o meno ampia, tutela da parte degli adulti. È dell'anno seguente<sup>21</sup> la legge sulla “Tutela del lavoro dei fanciulli e adolescenti”, che fissava a quindici anni compiuti l'età minima per l'ammissione al lavoro anche degli apprendisti (art.3)<sup>22</sup>.

Negli anni '70 tuttavia qualcosa cominciava a cambiare nella considerazione dell'infanzia e dell'adolescenza: stava cambiando principalmente la “cultura adulta”. Si passava da una “sottovalutazione del bambino e della sua esistenza”<sup>23</sup>, al suo riconoscimento, sociale e culturale. Studi, ricerche sperimentali, innovazioni legislative stavano prendendo piede in alcuni paesi, tra cui il nostro. Diversi educatori, psicologi, sociologi, magistrati, si sforzavano di promuovere il principio che i bambini, i ragazzi dovessero essere il soggetto centrale dei provvedimenti che li riguardano, e che i loro interessi dovessero essere prioritari, rispetto a quelli, spesso contrastanti, degli adulti.

A partire dal 1979 un gruppo di giuristi e di esperti internazionali iniziava a lavorare su un testo che si riproponeva di conciliare approcci basati su tradi-

zioni, culture, religioni, stadi di sviluppo, sistemi legali e politici assai diversi tra loro. Dopo un lungo percorso di mediazioni diplomatiche e di limatura nella bozza di testo, l'Assemblea Generale dell'ONU, giunse ad un accordo generale.

La data prescelta per la votazione finale di quel documento non fu casuale. Fu scelto infatti il 20 novembre 1989, esattamente il 30° anniversario della Dichiarazione sui diritti del Fanciullo. I rappresentanti di tutti gli Stati, riuniti nell'Assemblea Generale dell'ONU, approvavano all'unanimità il testo della Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia, il primo patto internazionale interamente dedicato ai bambini e agli adolescenti.

La Convenzione si occupa di tutti i bambini, ragazzi, adolescenti da 0 a 18 anni. L'art.1 infatti, affermava che per "fanciullo" si intende ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto la prima maturità in virtù della legislazione applicabile; ossia "*a meno che, secondo le leggi del suo Stato, sia divenuto prima maggiorenne*". L'art.1 lascia in sostanza agli Stati la possibilità di fissare il momento iniziale o finale della applicazione del regime convenzionale<sup>24</sup>. Tuttavia, i suoi articoli fanno sempre riferimento a situazioni e diritti che abbracciano tutto l'arco dello sviluppo di una persona fino al compimento della maggiore età.

L'adozione della Convenzione è stata il punto di arrivo di decenni di lavoro delle organizzazioni non governative (ONG), di esperti di diritti umani nonché di uno straordinario consenso da parte dei governi.

Venivano sanciti nuovi principi etici, nuovi diritti e nuove norme internazionali di comportamento nei confronti dei bambini, e degli adolescenti. Quest'atto formale racchiudeva in sé un significato di portata storica. Per la prima volta, infatti, i diritti dei bambini entravano a pieno titolo nel mondo giuridico internazionale, dopo avervi fatto comparse più o meno marginali.

La Convenzione ad un tempo *integra e innova* tutte le disposizioni in tema di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Essa introduce il concetto fondamentale del bambino come *soggetto di diritti* e non (soltanto) *oggetto di tutela*, ed afferma il criterio del "superiore interesse del bambino" in tutte le questioni che lo coinvolgono.

La Convenzione ruota intorno a "due polarità: l'adozione di nuove forme di tutela e l'avvio di una coraggiosa politica di sviluppo dell'infanzia attraverso una dilatazione di funzioni e l'acquisizione di veri diritti di cittadinanza per il minore"<sup>25</sup>. Essa fornisce una visione unitaria di tutte le situazioni soggettive che riguardano la vita di una persona tra 0 e 18 anni, dai diritti umani elementari (diritto alla vita, all'identità, alla famiglia di origine) a quelli cosiddetti di seconda e terza generazione (libertà di espressione, di coscienza, di religione, diritto alla privacy, al gioco, alla salute).

La Convenzione sui diritti dell'infanzia è così il testo sui diritti umani maggiormente ratificato al mondo. Tutti gli Stati (eccetto Stati Uniti e Somalia) l'hanno ratificato nei loro rispettivi Parlamenti Nazionali. Mai prima d'ora un trattato internazionale aveva riscosso un'approvazione così ampia.

Il 96% dei bambini del mondo vive in Stati legalmente obbligati a tutelarne i diritti e tra qualche anno potrebbe essere il primo trattato "*universalizzato*"

nella storia del genere umano. Da questo punto di vista si tratta di un documento veramente eccezionale. Nessuno governo al mondo può oggi, verosimilmente, negare l'esistenza di una opinione generalizzata della comunità internazionale in favore del principio di non discriminazione e del superiore interesse del bambino.

L'Italia ha ratificato e reso esecutivo questo trattato nel 1991, con la legge del 27 maggio n° 176. Certamente per trasfondere nella pratica le disposizioni contenute nella Convenzione, non è sufficiente una ratifica, ma occorre una larga azione di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica<sup>26</sup>.

La convenzione è stata concepita come un complesso progetto, destinato ad essere realizzato dagli Stati. Ma benché, per ragioni ovvie, essa si rivolga sempre agli "Stati parti", sarebbe utile ricordare che il suo appello, il suo messaggio è stato lanciato per essere raccolto da uomini e donne, da bambini e bambine in carne ed ossa.

Il senso ultimo di quest'appello, infatti, è racchiuso, nella richiesta, che ricorre in tutto il testo: far valere il "*superiore interesse del minore*" ogni volta che bisogna prendere una qualsiasi decisione che riguarda l'infanzia. Ciò dovrà avvenire in qualsiasi sede: in famiglia, in un tribunale, in un consiglio regionale, nel famoso palazzo di vetro dell'ONU.

Il *prioritario interesse del minore* deve essere, insieme al *principio di non discriminazione*, il principio guida di tutte le decisioni che riguardano i bambini, sia come singoli, sia come gruppi. Essi infatti non devono subire nessuna discriminazione nel godimento dei propri diritti. Ciò può apparire ovvio e scontato in uno Stato di diritto che proclama (anche se non sempre vede rispettati) i principi dell'eguaglianza fra i sessi, etnie e credi religiosi. Non lo è però in moltissime altre realtà sociali e culturali, dove la regola è la discriminazione del sesso femminile, delle minoranze etniche e dei meno abbienti.

## 2. I principali diritti contenuti nella Convenzione ONU 1989

### 2.1. Diritto a una famiglia

Il diritto ad avere una famiglia costituisce la base fondamentale dei diritti di chi viene al mondo. Un ambiente familiare favorevole è essenziale perché chi si affaccia a nuova vita possa costruirsi come persona. È infatti la famiglia che costituisce l'ambiente privilegiato per realizzare un adeguato sviluppo di personalità del soggetto in età evolutiva e un regolare processo di socializzazione.

L'esperienza ha dimostrato l'essenzialità di un valido ambiente familiare per una crescita sana ed equilibrata dei bambini. Ogni operatore sociale del settore minorile può testimoniare quanti fallimenti umani siano diretta conseguenza di gravi carenze familiari e di converso, quanti miracolosi recuperi siano ottenuti reinserendo in un valido ambiente familiare bambini privati di affetto e sicurezza; e numerosi sono gli studi che hanno dimostrato lo stretto rapporto esistente tra devianze adolescenziali e insufficienti dinamiche familiari.

La Convenzione sottolinea in più articoli il dovere, per gli Stati, di tutelare il nucleo familiare e di agevolare, nei casi di separazione del figlio da uno o da entrambi i genitori, forme di contatto regolare fra loro.

Il diritto al ricongiungimento ai genitori che si trovano a vivere all'estero è spesso impedito dalle norme sull'immigrazione o, più raramente, dai divieti all'emigrazione: in questi casi la Convenzione raccomanda gli stati di considerare le richieste "con uno spirito positivo, con umanità e diligenza" (art.10). Essa ribadisce inoltre la condanna già operante, in virtù di specifici accordi internazionali, contro il traffico illecito di minori tra un paese ed un altro.<sup>27</sup>

Il diritto del bambino ad avere una famiglia (o, in mancanza, dei tutori) viene rafforzato nella Convenzione da una serie di raccomandazioni rivolte agli Stati affinché adottino provvedimenti in favore della famiglia, ad esempio garantendo ai figli di genitori che lavorano "il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia" (art.18). La famiglia, del resto, non ha soltanto diritti da far valere nei confronti dello Stato, ma soprattutto doveri da espletare nei confronti dei figli. La Convenzione sottolinea, ad esempio, il diritto-dovere della famiglia a dare al bambino "l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti" (art.5). Implicitamente perciò si chiede alla famiglia di allevare i propri figli con l'obiettivo della loro progressiva emancipazione, e non, come purtroppo spesso accade, nel modo in cui si gestisce una proprietà.

Particolare rilievo ha la specificazione che "entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo a provvedere al suo sviluppo" (art.18). I genitori hanno anche "la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini, fermo restando che lo Stato è tenuto ad offrire forme di sostegno alle famiglie meno abbienti (art.27).

L'articolo 20 poi enuncia che ogni fanciullo che è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, o che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato. Tale protezione può, in particolare, concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della *kafalah* di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia.

Quando la famiglia non c'è più, lo Stato deve garantire al bambino il suo diritto naturale a crescere in una cerchia di affetti. La Convenzione privilegia la soluzione dell'affidamento e dell'adozione rispetto al ricovero del bambino in istituto; disciplina con particolare rigore le procedure dell'adozione e soprattutto dell'adozione all'estero, che implica uno sradicamento del bambino dal proprio contesto culturale. L'adozione internazionale, che molti abitanti dei paesi occidentali considerano come una soluzione salvifica per i bambini del "terzo mondo", è un'azione che "può essere presa in considerazione qualora il fanciullo non possa essere affidato ad una famiglia affidataria o adottiva oppure essere allevato in maniera adeguata nel paese d'origine" (art.21).

A tal proposito, è fondamentale fare riferimento alla legge italiana del 1998, intitolata "Disciplina dell'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"<sup>28</sup>, dove, nel Titolo IV, si stabiliscono disposizioni in favore del diritto all'uni-

tà familiare, al ricongiungimento dei nuclei familiari, al permesso di soggiorno per motivi familiari e altre norme in materia di istruzione e diritto allo studio, in un'ottica di educazione interculturale, con iniziative e attività realizzate attraverso una programmazione territoriale integrata con le rispettive rappresentanze diplomatiche o consolari di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato. In detta legge si istituisce anche un Comitato per i minori stranieri, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate.

## *2.2. Diritti civili e libertà dei bambini*

Al minore sono riconosciuti i diritti civili che spettano ad ogni individuo. La Convenzione estende alle più giovani generazioni quei diritti civili che in occidente il mondo adulto ha rivendicato per sé da un paio di secoli a questa parte, a seguito delle grandi rivoluzioni di fine Settecento.

È un fatto rivoluzionario che il godimento di questi diritti essenziali sia stato "sganciato" dalla condizione del compimento della maggiore età. Questo "sganciamento" attribuisce maggior valore all'infanzia e all'adolescenza, età in cui il ragazzo si prepara ad esercitare quei diritti soggettivi che poi diverranno compiutamente azionabili con l'acquisizione dei diritti politici e con l'assunzione della piena capacità giuridica.

Grazie all'esercizio della libertà di espressione in tutte le sue forme (art. 13), il bambino e il ragazzo acquistano dignità di persona, molto più di quanto possa la semplice attribuzione del diritto a essere protetti dal mondo esterno.

Ogni bambino ha diritto:

- a un nome e ad una cittadinanza (art.7);
- a essere protetto quando si tenti di privarlo della propria identità (art.8);
- a esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessi;
- alla libertà di espressione (art.13);
- alla libertà di pensiero, coscienza e religione (art.14);
- alla libertà di associarsi e riunirsi pacificamente (art.15);
- alla privacy (art.16);
- a ricevere informazioni da varie fonti (art.17).

Una specifica menzione merita il diritto alla *privacy* che si sta affacciando sulla scena dei cosiddetti "diritti umani di terza generazione". La Convenzione, cogliendo questa tendenza giuridica in costante affermazione, l'ha prontamente incorporata nel suo testo.

Il diritto dei bambini e dei ragazzi ad avere una sfera di *privacy* inviolabile e una propria reputazione autonoma rispetto a quella della famiglia di appartenenza, rappresentano alcuni tra i più innovativi messaggi estesi all'umanità. L'articolo 16 enuncia infatti che "nessun fanciullo sarà oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza, e neppure di affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione". Contro tali interferenze o tali affronti il fanciullo ha diritto ad essere tutelato dalla legge.

### 2.3. Diritti culturali

L'attenzione all'aspetto dei diritti culturali qualifica la Convenzione come un documento al passo con i tempi e strutturato per affrontare le problematiche del terzo millennio.

L'articolo 29 è a tale riguardo senza dubbio fra i più importanti, perché ciascuno dei suoi cinque paragrafi racchiude una sfida enorme per i governi e per gli educatori di tutto il mondo, ponendo in discussione l'essenza stessa dell'azione educativa. Il diritto all'istruzione che fa corpo con l'educazione non può infatti ridursi alla mera possibilità di frequentare una scuola, poiché educare, secondo la Convenzione, non significa solo trasmettere dei valori cognitivi. Attraverso l'educazione si deve favorire lo sviluppo della personalità, nonché lo sviluppo delle facoltà e delle attitudini mentali e fisiche in tutta la loro potenzialità. Si deve inoltre avviare al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; educando al rispetto dei genitori, della propria identità, lingua e valori nazionali, nonché al rispetto dell'ambiente naturale, predisponendo le più giovani generazioni ad assumere "le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di eguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici"<sup>29</sup>. Educare, secondo la Convenzione, significa dunque contribuire a sviluppare lo spirito critico del bambino, permettendogli di costruirsi una personalità autonoma e capace di assumersi responsabilità in una società pluralista. Quelle responsabilità che, come ci ricorda lo stesso articolo 29, il bambino e il giovane hanno nei riguardi, non solo della propria famiglia, del paese d'origine o di quello in cui eventualmente si trovino a vivere, ma anche nei confronti di tutti gli altri popoli della terra e dell'ambiente naturale in generale.

Gli Stati si impegnano a potenziare e a migliorare qualitativamente il sistema educativo, con l'obiettivo di rendere l'istruzione elementare accessibile a tutti i bambini e le bambine del mondo<sup>30</sup>. L'educazione è l'arma più efficace per sconfiggere l'analfabetismo, il lavoro minorile, le gravidanze precoci, e per dare a bambini e adolescenti gli strumenti necessari, indispensabili per diventare cittadini consapevoli delle loro società.

Chiariti i suoi principi ispiratori, la Convenzione si preoccupa di garantire concretamente il diritto all'educazione, all'istruzione, al tempo libero e alle attività culturali, attraverso provvedimenti sostanziali di cui gli Stati si prendono carico. Organizzazioni a ciò predisposte, da decenni conducono strenuamente una battaglia per assicurare l'istruzione primaria a tutti i bambini e a tutte le bambine della terra.

Quando si parla di istruzione le disparità fra le regioni del pianeta emergono con tutta la loro spaventevole ingiustizia. Sono ancora 855 milioni gli analfabeti nel mondo. Un altro aspetto della questione riguarda inoltre la qualità della scuola. La Convenzione chiede esplicitamente di investire nella qualità del sistema educativo nazionale per migliorare l'offerta di istruzione.

Accanto al diritto all'educazione esistono altri diritti di ordine culturale. Quello ad un'informazione a "misura di bambino" rappresenta una novità della Convenzione, e innesca una sfida per i mass-media, chiamati a divulgare materiali informativi "che abbiano un'utilità sociale e culturale per il bambino"



(art.17), il che non coincide purtroppo con il fatto che esista una fiorente industria di produzioni rivolte ai bambini in quanto semplici consumatori. La Convenzione solleva il problema della tutela dell'infanzia da informazioni e trasmissioni "che nuocciono al suo benessere sociale, spirituale e morale, nonché la sua salute fisica e mentale". Si pensi a proposito soltanto al complesso problema dei messaggi violenti e pedofili circolanti su internet.

Un diritto culturale importante è riconosciuto anche nel gioco e nello svago, che a molti bambini è invece negato. I tempi di riposo, di gioco, di attività creative e ricreative aiutano il bambino a crescere e a formarsi, in maniera differente e complementare rispetto ai modi e ai tempi dell'apprendimento scolastico. Ogni bambino ha diritto al gioco (art. 31). Ma per molti bambini questo diritto è ancora da conquistare.

#### *2.4. Diritto alla salute*

Il diritto alla salute costituisce un fondamentale bene di ogni essere umano poiché premessa indispensabile perché lo stesso sia posto in condizione di sviluppare in pienezza la sua vita personale e di inserirsi in modo compiuto nella vita sociale. Assicurare il bene della salute costituisce un interesse non solo del singolo individuo ma anche dell'intera collettività. Se l'impegno dell'organizzazione sociale e dell'ordinamento giuridico nazionale e internazionale deve essere massimo per tutti i soggetti, esso necessariamente assume connotazioni particolari per i soggetti in formazione ed esige modalità di tutela del tutto particolari.

La Convenzione sintetizza in pochi articoli il senso del diritto alla salute per l'infanzia, a partire dal diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art.6). Obiettivo generale per tutti i bambini è di godere "del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione"(art.24), affermazione che la Convenzione sostanzia indicando una serie di azioni sanitarie da perseguire. Il diritto alla salute è oggetto di una lotta senza sosta, in gran parte nel mondo non industrializzato, dove si conducono campagne di vaccinazione per immunizzare i bambini dalle principali malattie infettive e si opera per integrare la dieta dei più piccoli con vitamine, ferro, iodio e sali reidratanti allo scopo di preservarli dalla morte per cause davvero banali quali la dissenteria o l'avitaminosi.

Una migliore nutrizione è la condizione per prevenire molte delle malattie che colpiscono l'infanzia, e costituisce un diritto fondamentale per ogni bambino. I progressi in campo sanitario sono incoraggianti. Se le malattie e la malnutrizione fossero sciagure inevitabili, non avrebbe senso parlare di diritto alla salute. Invece esso è tale perché va rivendicato, conquistato e difeso, per tutti i bambini e le bambine del mondo. La Convenzione chiede agli Stati di non abbassare la guardia sul fronte delle vaccinazioni, della ricerca medica, degli investimenti nei servizi sanitari di base. È lo stesso articolo 24 della convenzione a ricordare come non siano necessarie enormi risorse finanziarie per ottenere grandi risultati. La campagna mondiale di vaccinazione contro le sei principali malattie mortali dell'infanzia (difterite, morbillo, pertosse, polio, tubercolosi e tetano), a cui va ad aggiungersi la epidemia da immunodeficienza,

che si estende senza difese nei paesi del Terzo mondo, salva ogni anno la vita di tre milioni di bambini. Sono necessarie cure sanitarie primarie, tecniche agevolmente disponibili, e soprattutto informazioni e consigli per i genitori. Più dei grandi ospedali è utile una capillare azione di educazione sanitaria diretta ai genitori o agli stessi ragazzi.

In materia di diritto alla salute, la Convenzione pone un accento speciale in favore dei bambini e dei ragazzi portatori di handicap (art. 23) e di quelli sottoposti a terapie fisiche o mentali coatte (art. 25).

### *2.5. Diritti di tutela*

Nella Convenzione sono previste anche le tradizionali norme di tutela contro le diverse forme di sfruttamento e di abuso dell'infanzia.

Essa si rivolge agli Stati e al loro potere-dovere di realizzare tutte le misure legislative amministrative e sociali possibili per prevenire e reprimere tali violazioni, da qualunque parte esse provengano: anche da parte della stessa famiglia del minore. I piccoli schiavi non si trovano solo in Brasile, in Nepal, nelle Filippine, ma vi sono anche nell'opulento Occidente. Vivono e lavorano anche qui, in Italia, al Sud come al Nord.

Per combattere la piaga del lavoro minorile, che coinvolge circa 250 milioni di bambini e adolescenti nel mondo, la Convenzione suggerisce agli stati di stabilire un'età minima per l'impiego, di regolamentare gli orari e le condizioni di lavoro, e di rendere effettivi controlli e sanzioni a carico di chi viola le leggi sul lavoro minorile.

Come si è visto, il discorso sulla tutela giuridica del lavoro minorile è, prima di tutto, un discorso sulla storia e sulle origini stesse sul diritto al lavoro. Infatti i primi interventi della cosiddetta legislazione sociale (connessa alla prima rivoluzione industriale), hanno avuto per oggetto le situazioni di sfruttamento delle fasce deboli, nell'ambito delle quali parte cospicua era rappresentata proprio dai minori<sup>31</sup>.

Su tali problemi esistono specifiche convenzioni internazionali, sottoscritte da un gran numero di Stati, a cui la Convenzione fa rimando<sup>32</sup>. Esse prevedono forme speciali di tutela in favore dei bambini che versano in situazioni di particolari difficoltà e nelle quali è elevato il rischio che le circostanze annullino gran parte dei diritti loro spettanti. Nella Convenzione sono specificate le misure da perseguire per sottrarre bambini e ragazzi dai pericoli del consumo e del traffico di droga, della prostituzione e della pornografia minorile, dalla pedofilia, dal rapimento e dal traffico di bambini per vari scopi.

All'origine delle leggi del nostro paese, contro la violenza<sup>33</sup> e contro la pornografia e la prostituzione minorile<sup>34</sup>, vi è proprio l'impegno assunto con la Convenzione.

La nuova legge sulla violenza, modificherà il nostro Codice penale, ridefinendo la violenza sessuale, introducendo nuove figure autonome di reato, abbassando il limite di età della persona offesa da sedici a quattordici anni e prevedendo una relazione, un "sistema di rete"<sup>35</sup> tra organi giudiziari diretta a far divenire immediatamente operativi i diversi servizi di sostegno e di tutela del minorenne parte lesa.

La legge sulla prostituzione e la pornografia fornirà all'autorità giudiziaria più efficaci strumenti processuali, attribuirà alla polizia giudiziaria nuovi "mezzi di contrasto" nella lotta al tipo di criminalità in esame e tutelerà i minori da danni fisici e psichici connessi ai reati patiti. Chiaramente anche essa introdurrà nuove fattispecie delittuose.

Una tutela rafforzata è prevista, in particolare, per i bambini coinvolti nei conflitti armati e per quelli che entrano in contrasto con la legge penale del loro paese.

Bisogna ricordare che vittime della guerra non sono soltanto i bambini uccisi, feriti o resi orfani dalle operazioni belliche, ma anche quelli che vengono convinti o costretti ad arruolarsi in eserciti regolari o in milizie di qualsiasi tipo. I ragazzi arabi, ad esempio, crescono nell'esaltazione del martirio, in nome del popolo e dell'Islam. Ignorano la Shoah, e nulla sanno dell'accordo di Oslo fra palestinesi e israeliani, firmato ben sette anni fa, da Rabin e Arafat.

La Convenzione sancisce il divieto di arruolare bambini al di sotto dei quindici anni, ammettendo quindi un'eccezione rispetto all'impostazione generale che tutela le persone fino al compimento del diciottesimo anno d'età. A molti questa norma è parsa debole, dal punto di vista dell'efficacia e della tutela, e per questa ragione è oggi in fase di stesura un protocollo opzionale alla convenzione proposto dal Comitato dei Dieci, che se approvato eleverà l'età minima per il servizio militare dai quindici ai diciotto anni. L'Italia sostiene attivamente la campagna della coalizione per mettere fine all'impiego dei bambini soldato.

106

Inoltre merita di essere ricordata la recente Convenzione di Ottawa<sup>36</sup> per la messa al bando delle mine antiuomo, le cui norme integrano la tutela dei bambini in guerra, predisposta dalla Convenzione. Le principali vittime delle mine sono proprio i bambini, che spesso sono uccisi o mutilati da esplosivi appositamente confezionati in forma di giocattoli.

La Convenzione si preoccupa anche dei ragazzi che vengono sottoposti a misure legali di restrizione della libertà personale, estendendo loro i diritti civili e giudiziari che sono propri di ogni regime regolato dal diritto.

Fra le garanzie previste dagli articoli 37 e 40 sono da menzionare il diritto del minore di contestare l'eventuale illiceità del provvedimento di arresto, il diritto ad essere recluso in ambienti separati dai detenuti adulti, la proibizione di trattamenti crudeli e degradanti. Al fine di favorire il reinserimento sociale del minore, si chiede agli Stati di limitare il fenomeno della detenzione minorile in favore di misure riabilitative alternative alla carcerazione, quali la libertà condizionale, la "messa in prova", il collocamento in famiglia.

Nel 1998<sup>37</sup>, nell'ambito della generale riforma del processo penale per gli adulti, si è inserito un autonomo provvedimento legislativo che ha delineato il processo penale a carico di imputati minorenni. L'obiettivo prioritario del nuovo processo è quello di realizzare la ripresa dell'itinerario formativo del minore, che l'atto criminale dimostra essersi interrotto, o avere deviato, riproponendosi di escludere quanto prima i "minori dai circuiti penali"<sup>38</sup>. Le Regole minime di Pechino del 1985 per l'amministrazione della giustizia minorile<sup>39</sup>, costituiscono sicuramente la fonte più immediata del processo minorile. Un punto, assai

importante, una norma che ormai ha fatto il suo ingresso nel diritto, è costituito dal divieto di condannare a morte o all'ergastolo (quando sia esclusa la possibile concessione della grazia) un reo minorenni.

### 3. Il valore della Convenzione

Ci si chiede spesso quale sia la portata effettiva delle convenzioni internazionali, vista l'inesistenza di organismi che possano farne valere le disposizioni. Nella maggior parte delle società non ci sono strutture legali e sociali. Negli Stati moderni di democrazia liberale esistono leggi, norme e poteri legittimati a farle valere, e a punire con sanzioni coloro che non le rispettano. Nella comunità internazionale, invece, mancherebbe un governo, una polizia, una magistratura mondiale sopranazionale.

La diversa struttura della comunità internazionale porta così a credere che leggi, trattati, e documenti umani che questa società si dà, sarebbero comunque privi di un qualsiasi valore effettivo. Le cose, tuttavia, non stanno proprio così. Senza dubbio le norme della Convenzione hanno quanto meno un notevole valore etico e politico. Gli Stati firmatari e poi ratificanti assumono impegni solenni di fronte alla comunità internazionale e all'opinione pubblica sia interna che esterna.

La Convenzione è stata costruita con molta cura allo scopo di vincolare in modo non astratto gli Stati. Agli impegni generici o alle petizioni di principio si sono preferite formule precise e meccanismi di controllo, e questa scelta spiega la relativa lunghezza del testo<sup>40</sup>.

Nella Convenzione, quando si è reso impossibile raggiungere un accordo generale su una determinata questione<sup>41</sup>, si è optato per un compromesso che salvasse almeno uno *standard* minimo di protezione, anziché costringere gruppi consistenti di Stati a ritirare la loro approvazione sul testo finale. Un testo ampio e ambizioso come questo, per la delicatezza delle materie considerate, non ha potuto prescindere da soluzioni di compromesso, flessibilità di contenuti o rinvii alle normative statali non riuscendosi, chiaramente a raggiungere definizioni universalmente accoglibili.<sup>42</sup> Anche le parole utilizzate nel testo sono la testimonianza del realismo adottato in sede di elaborazione. Non a caso quasi tutti gli articoli iniziano con la formula "gli Stati parti si impegnano, gli Stati parti rispettano, gli Stati parti riconoscono" e non con l'espressione "i bambini hanno diritto al giuoco, allo svago....". Così facendo il testo guadagna concretezza, perché vengono individuati i veri responsabili della realizzazione dei diritti: gli Stati. Ogni Stato si è dunque vincolato di fronte a tutti gli altri a prendere misure concrete in favore dell'infanzia, e anche se nessuno può e deve illudersi che questo basti a trasformare la realtà, va pur ricordato che simili impegni, assunti a livello più solenne, acquistano un enorme peso morale e condizionano l'immagine che uno Stato dà di sé al mondo.

La Convenzione prevede una serie di controlli e appositi strumenti per attuare i diritti in questione, al fine di garantire che essi non siano solo formalmente riconosciuti dagli Stati ma anche concretamente garantiti e attuati. Un

importante meccanismo di osservazione periodica dell'operato degli Stati in favore dell'infanzia è il "Comitato per i diritti dell'infanzia", meglio noto come il "Comitato Dei Dieci". I dieci componenti di questo comitato, prescelti fra "esperti di alta moralità e in possesso di una competenza riconosciuta" e in modo da rappresentare tutte le aree geografiche del pianeta (art. 43) sono incaricati di esaminare i dettagliati rapporti che ogni Stato firmatario deve sottoporgli ogni quinquennio, a partire dal secondo anno dalla ratifica della Convenzione. I Governi, seguendo le direttive dello stesso Comitato, vi devono indicare tutte le iniziative che sono state intraprese per migliorare le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti. Devono fornire informazioni dettagliate sulle misure che sono state prese per l'applicazione di articoli prioritari come quello sul principio della non discriminazione, del miglior interesse del bambino, del diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo. Il Comitato dopo aver analizzato il rapporto, elabora delle osservazioni su punti che necessitano un maggiore approfondimento e che costituiranno il punto di partenza dei rapporti successivi.

In una dichiarazione finale vengono sottolineati gli aspetti negativi delle misure prese in favore dell'infanzia e quelli positivi. Benché non siano previste sanzioni di alcun tipo, molti Stati hanno modificato la propria legislazione a seguito dei consigli del Comitato dei dieci. Ciò dimostra che alla base di questa Convenzione, vi è una sincera volontà politica di migliorare le condizioni dei bambini. Vincendosi ad essa, e al suo meccanismo di periodico monitoraggio, gli Stati hanno accettato di sottoporre a un accurato esame internazionale la loro effettiva capacità di tutelare l'infanzia.

In Italia, ad esempio, è stato predisposto nell'aprile del 1997 un Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza che recepisce i suggerimenti del Comitato dei Dieci e mette ordine fra le frammentarie competenze di governo, regioni ed enti locali.

Il piano d'azione dedica grande attenzione alla lotta alla povertà e all'abbandono scolastico, al potenziamento dei servizi per il tempo libero, degli asili nido e al miglioramento della qualità dell'azione educativa. Sempre nel 1997 sono state approvate la legge n.451, e la legge n.285. La prima ha istituito una Commissione parlamentare per l'infanzia e un Osservatorio nazionale per l'infanzia. La seconda ha istituito il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza stanziando ingenti risorse finanziarie per un triennio di interventi a livello nazionale, regionale, e locale per favorire la promozione dei diritti dei soggetti in età evolutiva.

Si sono così realizzati nuovi strumenti scientifici di lettura e di studio globali della realtà dell'infanzia e dell'adolescenza: basti ricordare i due Rapporti nazionali del 1996 e del 1997, il Manuale di orientamento alla progettazione sulla legge 285 e la collana di quaderni "Pianeta e infanzia" realizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi.

L'esigenza di osservatori nazionali e transnazionali nasce dalla necessità di monitorare gli esiti delle diverse iniziative nazionali e internazionali anche alla luce di fenomeni nuovi che si registrano come conseguenza dei flussi migratori, e dell'esposizione di minori nelle nuove forme di comunicazione

informatica (internet e recente questione posta dal fenomeno assai diffuso della pedofilia). L'esigenza di osservatori nasce anche da un progetto sistematico e unitario che coinvolga tutti gli enti preposti alla raccolta dei dati statistici ufficiali, per consentire così rapporti annuali aggiornati che colgano "con tempestività ed esattezza i caratteri emergenti delle realtà minorili in Italia".<sup>43</sup>

Appare evidente la necessità di attivare adeguate politiche sociali e dell'educazione, con la creazione di servizi educativi e sociali in grado di rispondere concretamente, ma anche consapevolmente, ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il DPR 13 giugno 2000 approverà il Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2000/2001.

Con questo Piano d'azione il Governo intende onorare un impegno nei confronti delle nuove generazioni, in base al principio della responsabilità, del rispetto e della considerazione nei confronti dei concittadini più giovani. Il Governo si impegna a proporre al Parlamento una serie di riforme legislative per rendere più coerente con la Convenzione ONU del 1989 il nostro ordinamento giuridico, riconoscendo nel modo più ampio possibile i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed istituendo organi più efficaci di tutela di tali diritti.

### *3.1. Legislazione sui minori relativa ai nuovi media*

Nell'art.17 della Convenzione gli Stati firmatari si impegnano a riconoscere l'importanza della funzione esercitata dai mezzi di comunicazione, media e reti in particolare, e vigilare sull'accesso a materiali provenienti da fonti culturali nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale, nonché la sua salute fisica e mentale.

A tale proposito gli Stati vogliono incoraggiare i media a divulgare informazioni e materiali che hanno una utilità sociale e culturale favorendo l'elaborazione di principi direttivi appropriati, destinati a proteggere l'infanzia e l'adolescenza da informazioni che nuocciono al loro sereno sviluppo. Gli Stati parti vogliono tutelare le esigenze linguistiche dei fanciulli autoctoni o appartenenti a un gruppo minoritario e a incentivare la produzione e la diffusione di libri per l'infanzia.

Provvedimenti in tale direzione sono stati assunti in Italia con l'elaborazione della Carta di Treviso. Il 5 ottobre del 1990, a Treviso appunto, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti e la Federazione Nazionale Stampa Italiana<sup>44</sup>, in collaborazione col telefono azzurro, hanno sottoscritto una Carta d'intenti, al termine del convegno nazionale "Da bambino a notizia: i giornalisti per una cultura dell'infanzia".

In essa si sottolinea il concetto che i principi e i valori su cui si radica la nostra Costituzione devono ispirare anche il mondo dell'informazione. Nell'art.3 della Costituzione si enuncia infatti, che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo"<sup>45</sup>, sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Vi si riconosce dunque che il valore supremo dell'esperienza statuale è la persona umana con i suoi dirit-

ti inviolabili. Per persona si deve considerare non solo l'uomo e la donna adulti, ma anche il soggetto di età inferiore ai 18 anni.<sup>46</sup>

A sua volta l'art.31 della Costituzione enuncia l'impegno della Repubblica e della comunità nazionale, in tutte le sue articolazioni, istituzionali e comunitarie, "a proteggere l'infanzia e la gioventù", attuando il diritto all'educazione e garantendo così una adeguata crescita umana.

La carta di Treviso avrebbe ribadito questi principi cardini della Costituzione italiana, leggendoli alla luce dei solenni enunciati della Convenzione ONU 1989 sui diritti del bambino. Di estrema importanza è ricordare l'art. 3 di tale Convenzione, nel quale si enuncia che l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente in tutte le decisioni che lo riguardano, sia di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, sia dei tribunali, sia delle autorità amministrative o degli organi legislativi.

Si giunge a questa Carta, italiana grazie alla consapevolezza della FNSI e dell'Ordine dei giornalisti che riconosce come il fondamentale diritto all'informazione può trovare dei limiti qualora venga in conflitto con i diritti fondamentali delle persone meritevoli di una tutela privilegiata, ad esempio i minori. Resta fermo il diritto di cronaca in ordine ai fatti, ma dovrà essere ricercato, afferma la Carta il bilanciamento con il diritto del soggetto in qualsiasi modo protagonista della cronaca prevedendo così una specifica tutela.

L'art.114 del c.p.p.<sup>47</sup> al comma 6 enuncia che è vietata la pubblicazione delle generalità e dell'immagine dei minorenni testimoni, persone offese o danneggiati dal reato, fino a quando non sono divenuti maggiorenni. Solo il tribunale per i minorenni, nell'interesse esclusivo del minorenne, o il minorenne che ha compiuto i sedici anni, può consentirne la pubblicazione. L'art. 684 del c.p.p. inoltre stabilisce che chiunque violi, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazione, il divieto di pubblicazione di atti o documenti di un procedimento penale, è punito con l'arresto fino a 30 giorni<sup>48</sup> o con l'ammenda da lire centomila a cinquecentomila.

L'art.115 del c.p.p. specifica che, qualora la violazione del divieto di pubblicazione sia commesso da impiegati dello Stato o di altri enti pubblici ovvero da persone esercenti una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato, si viene a costituire un illecito disciplinare. L'organo titolare del potere disciplinare in esame deve in tali casi essere informato dal pubblico ministero.

Ancora, l'art.13 del codice di procedura penale per i minori<sup>49</sup> così recita: "Sono vietate la pubblicazione e la divulgazione, con qualsiasi mezzo, di notizie o immagini idonee a consentire l'identificazione del minorenne comunque coinvolto nel procedimento. Tale disposizione non si applica dopo l'inizio del dibattimento se il tribunale procede in udienza pubblica."

Considerando le norme prese indicate e le disposizioni deontologiche contenute nell'art. 2 della legge istitutiva dell'Ordine professionale dei giornalisti, "al fine di sviluppare una informazione sui minori più funzionale ed efficace alla crescita di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese", la FNSI e l'ordine nazionale dei giornalisti, in collaborazione col telefono azzurro, sottoscrissero un Protocollo d'intesa.

In esso si consolida il concetto che, nel rispetto del minore, sia come soggetto agente e come vittima di un reato, si vincolino i giornalisti della carta stampata e delle televisioni al mantenimento dell'anonimato nel fornire la notizia di reati, nonché la rinuncia a pubblicare elementi che anche indirettamente possano comunque portare alla sua identificazione. La tutela della persona del minore si estende anche a fatti che non siano specificamente reati, prevalendo tutto il suo interesse ad un regolare processo di maturazione che potrebbe essere profondamente disturbato o deviato da spettacolarizzazioni del suo caso di vita, da clamorosi protagonismi o da fittizie identificazioni. Particolare attenzione si segnala ai casi di possibili strumentalizzazioni degli adulti portati a rappresentare e a far prevalere esclusivamente il proprio interesse.

Per i casi ove manchi una univoca disciplina giuridica, i mezzi di informazione devono farsi carico della responsabilità di valutare se quanto vanno proponendo, sia davvero nell'interesse del minore. Se, nell'interesse del minore (nei casi ad esempio di rapimento e di bambini scomparsi) si ritiene opportuno la pubblicazione di dati personali e la divulgazione di immagini, deve essere comunque verificato il preventivo assenso dei genitori e del giudice competente.

L'Ordine dei giornalisti e la FNSI si impegnavano così a raccomandare ai direttori e a tutti i redattori di testate giornalistiche e televisive l'opportunità di aprire con i lettori un dialogo capace di andare al di là della semplice informazione; approfondendo le informazioni ricevute con un controllo incrociato delle fonti, con l'apporto di esperti, privilegiando servizi firmati sotto diretta responsabilità del giornalista. Altra utile raccomandazione è quella di seguire i problemi legati ai temi d'infanzia con un approccio non limitato all'eccezionalità dei casi clamorosi, ma di dedicare all'età bambina inchieste, dibattiti, faccende rientrare la sua descrizione nella quotidianità dell'informazione.

La FNSI e l'ordine dei giornalisti si impegnavano, nell'ambito delle rispettive competenze, a individuare strumenti e occasioni per migliorare una cultura professionale sull'infanzia, prevedendo che nei testi di preparazione all'esame professionale un apposito capitolo fosse dedicato ai modi di rappresentazione dell'infanzia; a invitare i Consigli Regionali dell'ordine dei giornalisti e le Associazioni regionali di stampa a organizzare seminari di studio sulla rappresentazione dei soggetti deboli; ad attivare un filo diretto con le varie professionalità impegnate per una tutela e uno sviluppo del bambino e dell'adolescente. Si impegnavano inoltre ad instaurare un rapporto di collaborazione stabile con l'ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria; a coinvolgere i soggetti istituzionali chiamati alla tutela dei minori, e a prevedere, attraverso l'auspicabile collaborazione della Federazione italiana degli editori, una normativa specifica nel Contratto nazionale di lavoro giornalistico per la tutela degli interessi dell'infanzia nel nostro Paese, richiamando i responsabili delle reti nazionali televisive ad una particolare attenzione ai diritti dei minori anche nelle trasmissioni di intrattenimento e pubblicitarie.

Tra le novità rilevanti della Carta di Treviso è inoltre da ricordare la costituzione di un Comitato Nazionale permanente di Garanti, che possa tempestivamente fissare indirizzi su singole problematiche, organizzare opportune



verifiche di ricerca e sottoporre agli organi di autodisciplina delle categorie, eventuali casi di violazione della deontologia professionale.

Nel 1995, a chiusura del Convegno "Il bambino e l'informazione"<sup>50</sup>, i giornalisti italiani e la Federazione Nazionale Stampa Italiana, d'intesa con Telefono Azzurro, sottoscrivevano un Vademecum, sotto forma di un breve documento in cui si ribadivano i principi a salvaguardia della dignità e di uno sviluppo equilibrato dei bambini e degli adolescenti, senza distinzioni di sesso, razza, etnia e religione. Si riteneva utile sottolineare alcune regole di comportamento, in considerazione delle ripetute violazioni della Carta. Tra queste segnaliamo le più rilevanti:

- Al bambino coinvolto, come autore, vittima o testimone, in fatti di cronaca la cui diffusione possa influenzare negativamente la sua crescita, deve essere garantito l'assoluto anonimato. Per esempio deve essere evitata la pubblicazione di tutti gli elementi che possono portare alla sua identificazione, quali le generalità dei genitori, l'indirizzo dell'abitazione o il comune di residenza e, nel caso di piccoli centri, l'indicazione della scuola cui appartenga.

- Nei casi di affidamento o adozione e in quelli in cui i genitori risultino separati o divorziati, fermo restando il diritto di cronaca e di critica circa le decisioni dell'Autorità giudiziaria, e l'utilità di articoli e inchieste, occorre tutelare l'anonimato del minore per non incidere sull'armonico sviluppo della sua personalità.

- Il bambino non va intervistato o impegnato in trasmissioni televisive e radiofoniche che possano ledere la sua dignità, né turbato nella sua privacy o coinvolto in una pubblicità che possa agire negativamente sullo sviluppo della sua personalità, e ciò a prescindere dall'eventuale consenso dei genitori.

- Nel caso di bambini malati, feriti o disabili, va posta particolare attenzione nella diffusione delle immagini e delle vicende al fine di evitare lo sfruttamento della persona.

Nel vademecum si delineano anche gli impegni concreti del Comitato Nazionale che finisce col configurarsi come organo di garanzia, e del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti.

Con il DPCM del 5 Febbraio 1997 viene redatto dal Comitato un Codice di autoregolamentazione della Aziende televisive pubbliche e private.

Nel codice si impegnano le aziende televisive a:

- migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive destinate ai bambini;

- aiutare adulti, famiglie e minori ad un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive, tenendo conto delle esigenze del bambino, sia rispetto alla qualità che alla quantità, ciò per evitare il pericolo di una dipendenza dalla televisione e di una imitazione dei modelli televisivi;

- collaborare col sistema scolastico per educare bambini e ragazzi ad una corretta e adeguata alfabetizzazione televisiva;

- assegnare alle trasmissioni per bambini, personale appositamente preparato e di alta qualità;

- sensibilizzare in maniera specifica il pubblico ai problemi dell'handicap, del disadattamento sociale, del disagio psichico in età involutiva, in maniera di aiutare e non ferire le esigenze dei bambini in queste condizioni

- sensibilizzare ai problemi dell'infanzia, tutte le figure professionali coinvolte nella preparazione dei palinsesti o delle trasmissioni.

Il Codice di autoregolamentazione impegna i protagonisti dell'informazione ad assicurare che la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive avvenga sempre con il massimo rispetto della loro persona, senza strumentalizzare l'età e le immagini corporee e senza rivolgere domande allusive alla intimità dei minori. In particolare le Aziende televisive si impegnano, sia nelle trasmissioni di informazione che di intrattenimento a:

- non trasmettere immagini di minori autori, testimoni o vittime di reati e in ogni caso garantirne l'assoluto anonimato;

- non utilizzare minori con gravi patologie o portatori di handicap per propagandare terapie in forme sensazionalistiche;

- non intervistare minori in situazione di grave crisi e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato: per es, che siano fuggiti di casa, che abbiano tentato il suicidio, che siano strumentalizzati dalla criminalità adulta, che siano inseriti in giri di prostituzione o di violenza, che abbiano genitori in carcere o genitori pentiti;

- non trasmettere sequenze particolarmente crude e brutali o scene che comunque possano creare turbamento o forme imitative dello spettatore minore o notizie o spettacoli che per impostazione o modelli possano nuocere al suo sviluppo psichico o morale;

- non utilizzarli in grottesche imitazioni degli adulti, né in trasmissioni ove si faccia ricorso al turpiloquio, alla scurrilità, e alla offesa verso le religioni.

Le televisioni si impegnano a produrre trasmissioni che siano di buona qualità e di piacevole intrattenimento, a controllare i contenuti della pubblicità e dei trailer. Sono previsti dal documento tre livelli di protezione: generale rafforzata e specifica.

La prima si applica in tutte le fasce orarie di programmazione. E a tale riguardo le aziende televisive si impegnano a trasmettere programmi nel rispetto di determinati orari e regole. Il rispetto e l'applicazione del Codice di autoregolamentazione sono affidati ad un Comitato di controllo che effettua indagini, raccoglie segnalazioni, è dotato di strumenti tecnici necessari per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Con provvedimento del 29 luglio 1998<sup>51</sup> si istituisce un Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica ai sensi dell'art. 25 della legge 31 dicembre 1996, n°675.

In detto codice, l'art.7 prevede specificamente la tutela del minore. Il fine della norma è la tutela della sua personalità e il suo diritto alla riservatezza. Il giornalista cioè, non deve pubblicare i nomi dei minori coinvolti in fatti di cronaca, né fornire particolari in grado di condurre alla loro identificazione.

La tutela della personalità si estende anche a fatti che non siano specificamente reati (suicidio di minori, questioni relative ad adozione e affidamento, figli di genitori carcerati), tenendo conto della qualità della notizia e delle sue componenti. Il diritto del minore alla riservatezza deve essere considerato sempre come primario, rispetto al diritto di cronaca e di critica. La norma in esame prevede ancora che qualora il giornalista decida di diffondere notizie e

immagini riguardanti minori, per motivi di rilevante interesse pubblico, dovrà farsi carico della responsabilità di valutare se la pubblicazione sia davvero nell'interesse oggettivo del minore, secondo i principi e i limiti stabiliti dalla "Carta di Treviso".

### *3.1. Innovazioni legislative in Italia*

Assume un particolare rilievo nell'ambito della legislazione minorile il recente DPR predisposto dal governo Prodi nel 1996, che presenta alcune caratteristiche molto marcate dal punto di vista pedagogico. Nel corso dell'ultima legislatura sono stati fatti molti passi in avanti, in direzione di un impegno coerente agli indirizzi della Convenzione. È rilevante lo sforzo compiuto per migliorare concretamente le condizioni di vita e di sviluppo delle nuove generazioni. Oggi attraverso una legge sull'adozione internazionale, ad es., si è reso il sistema più snello, trasparente e meno oneroso per i bambini e per le famiglie che adottano. Si è avviata la sperimentazione di strumenti inediti per combattere la povertà ed il disagio come l'istituto del "reddito minimo di inserimento". Con le ultime due leggi finanziarie si è voluto sostenere la maternità, riconoscendone il valore ed il costo, attraverso l'istituzione dei relativi assegni. Con la recente nuova legge sull'immigrazione, si è attuata una più attenta e rispettosa tutela della personalità dei bambini stranieri e dei loro diritti.

L'Italia si è messa insomma in movimento verso la realizzazione di un nuovo *welfare* più giusto ed efficiente. La legge n°285/1997 è stata uno dei grandi motori di questo processo, stimolando gli enti locali a dar vita ad interventi non "emergenziali", diretti non solo a riparare le situazioni di particolare disagio dei minori, ma anche a promuovere adeguati processi di costruzione dell'identità per tutti i bambini e le bambine. Ciò attraverso concreti servizi e strumenti in grado di favorire migliori relazioni familiari, spazi e opportunità per il gioco e la partecipazione, un ambiente urbano di vita più adeguato alle esigenze di chi cresce.

Accanto a questi obiettivi, previsti nel Piano d'azione del DPR del 13-6-2000, ce ne sono altri in via di realizzazione e che conservano inalterata la loro validità. In particolare è opportuno proseguire gli sforzi per attuare nel modo più compiuto i diritti dei minori disabili, affetti da malattie croniche, di quelli sieropositivi, di quelli in difficoltà familiari o precocemente implicati in attività devianti e antisociali.

Non possiamo però nascondere che esistono troppe disuguaglianze tra bambini e bambine, ragazzi e ragazze, e permangono: discriminazioni di genere, di condizioni economiche e sociali delle famiglie, di qualità dell'ambiente di vita, e disponibilità di opportunità per lo sviluppo e la crescita culturale e civile.

Va perciò proseguito lo sforzo di promozione di un diverso atteggiamento culturale di tutto il Paese rispetto ai problemi sociali ed in particolare ai diritti dell'infanzia. Questo si legge tra le righe del DPR: è essenziale avere "nella testa e nel cuore" una nazione rispettosa delle differenze regionali e locali, aperta alla dimensione europea dei servizi alle persone<sup>52</sup>, ma anche unita culturalmente e socialmente dove ciascuno, soprattutto se più piccolo, abbia pari opportunità di crescita e di sviluppo.

In questo processo di cambiamento europeo, l'impegno dell'attuale piano d'azione testimonia che l'Italia è sempre più convinta del valore universale dei principi e dei diritti del fanciullo sanciti dalla Convenzione. Principi e diritti che non possono essere ristretti ai solo cittadini del nostro Paese, ma anche a quanti giungono da altre nazioni oppure nascono da genitori che provengono da Paesi lontani e molto più poveri del nostro. Pertanto il Governo si sente impegnato sempre di più sia a sostenere iniziative a favore dei bambini che nel mondo versano in condizioni di povertà, sia a realizzare una migliore integrazione di coloro che vivono tra noi: non più stranieri, ma nuovi, per quanto piccoli, cittadini di un Paese attento e solidale al mondo ed ai suoi figli.

Ciò che si propone ora con questo nuovo Piano d'azione il Governo è di realizzare una serie di cose molto concrete. Nella fattispecie si tratta di interventi legislativi per rendere il nostro ordinamento giuridico sempre più attento ad assicurare al soggetto in formazione condizioni di vita che consentano un regolare itinerario di crescita umana; interventi legislativi che riconoscano nel modo più ampio possibile i diritti dell'infanzia e degli adolescenti, istituendo organi più efficaci di tutela; nuovi strumenti ed interventi in favore di minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale; nuovi interventi di protezione e integrazione nei confronti dei bambini stranieri che sono in Italia.

Una reale politica di tutela non può limitarsi ad interventi in situazioni già compromesse. Si punta perciò ancora di più sul funzionamento degli istituti primari (famiglia e scuola) per prevenire l'insorgere di situazioni patologiche. Per promuovere *tutti* i diritti dell'infanzia è necessario che la politica non prenda solo in considerazione le situazioni di disagio o di devianza, ma si faccia carico di assicurare anche al bambino che non presenta particolari problemi, lo sviluppo della propria identità personale e sociale. Una corretta politica per l'infanzia non può essere sinonimo di politica per la tutela dei soli soggetti a rischio o già in gravi difficoltà, ma deve essere una politica di sviluppo per tutti coloro che vanno costruendo faticosamente la propria compiuta personalità.

È infine da sottolineare la corralità con cui tutti i Ministeri e le istituzioni hanno partecipato alla redazione di questo Piano d'azione, dando ciascuno il proprio importante contributo. Si tratta di un fatto che dimostra la capacità di trovare, proprio sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, un metodo di lavoro sinergico ed efficace.

<sup>1</sup> Si veda in tal senso un testo oramai classico: D.BERTONI JOVINE, *L'alienazione dell'infanzia. Il lavoro minorile nella società moderna*, Roma, Ed. Riuniti, 1963, n.e. a c. e con una *Introd.* di A. Semeraro, Firenze, Manzuoli.,1989

<sup>2</sup> C.PANCERA, *Vita e lavoro dell'infanzia povera del '700 inglese*, in Problemi di Pedagogia,1980,n°1, p.237; F. CAMBI S.ULIVIERI, *Infanzia e violenza*, Firenze, La Nuova Italia, 1990.

<sup>3</sup> C. A.MORO, *Manuale di diritto minorile*, Bologna, Zanichelli, 2000.

<sup>4</sup> S. SONNINO, *I contadini in Sicilia*, Firenze, La Nuova Italia, 1877. Sulla piaga sociale dell'uso dei minori nelle solfare siciliane v. anche gli interessanti dati contenuti nello studio *I carusi nelle solfare della Sicilia* pubblicato dall'ufficio del lavoro, Min. agricoltura commercio e industria,serie B n°3 Roma,1904.

<sup>5</sup> Legge 11 febbraio 1886 n°3657, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del Regno il 18 febbraio 1886, n°40

<sup>6</sup> Legge 20 gennaio 1859 del Regno di Sardegna

<sup>7</sup> D. BERTONI Jovine, *op. cit.* p.71

<sup>8</sup> G. ASSANTE P. GIANNINO F. MAZZIOTTI, *Manuale di diritto minorile*, Bari, Laterza, 2000.

<sup>9</sup> C. A.,*Manuale di diritto minorile*, Bologna, Zanichelli, 2000.

<sup>10</sup> G. CONETTI, *Le fonti internazionali, in I bambini e i loro diritti*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 33-46

<sup>11</sup> Convenzione Oil, del 29 ottobre 1919

<sup>12</sup> Convenzione di Ginevra, del 30 settembre 1921

<sup>13</sup> Legge 7 luglio 1907, n°416, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del Regno il 10 Luglio 1907, n°163.

<sup>14</sup> Legge del 19 giugno 1902, n°242, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del Regno il 7 luglio 1902, n°154.

<sup>15</sup> Legge 10 novembre 1907, n°818, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del Regno il 16 gennaio 1908, n°12.

<sup>16</sup> Regio decreto 14 giugno 1909,n°442, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 luglio 1909, n°175.

<sup>17</sup> Legge 26 giugno 1913, n°886, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 agosto 1913, n°197.

<sup>18</sup> Conv. di Ginevra 30 settembre 1921.

<sup>19</sup> *Il bambino incompiuto*, periodico diretto da C.A. Moro.

<sup>20</sup> A.TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Padova, Cedam, 1999.

<sup>21</sup> Legge 17 ottobre 1967, n°977

<sup>22</sup> È la prima legge sul lavoro dei fanciulli che non è regolata insieme a quello delle donne.

<sup>23</sup> E. CATARSI, *I servizi per l'infanzia in Europa*, Milano, Juvenilia.

<sup>24</sup> G. CONETTI, *Le fonti internazionali*, in *op.cit.* p.42

<sup>25</sup> Consiglio Nazionale dei Minori, *I minori in Italia, Prima Relazione del CNM*, Milano, Angeli, 1989, pag.31

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione dei minori a carattere internazionale, adottata all'Aja il 25 ottobre 1980.

<sup>28</sup> Legge 19 febbraio 1998 n°40

<sup>29</sup> C. A MORO, *Manuale di diritto minorile*, Bologna, Zanichelli, 2000 p.275

<sup>30</sup> Per la differenziazione di genere si veda ora S. ULIVIERI (a c.), *Le bambine nella storia dell'educazione*, Bari, Laterza, 1999

<sup>31</sup> C. CESTER, *Il lavoro, in I bambini e i loro diritti*, *op.cit.* p.247

<sup>32</sup> Vanno ricordate la Carta sociale europea e la Convenzione OIL n° 138 del 1973.

<sup>33</sup> Legge 15 febbraio 1996, n°66.

<sup>34</sup> Legge 3 agosto 1998, n°269.

<sup>35</sup> G. ASSANTE P. GIANNINO F. MAZZIOTTI, *Manuale di diritto minorile*, op. cit.

<sup>36</sup> Convenzione di Ottawa, entrata in vigore il 1 marzo 1999.

<sup>37</sup> DPR 22 settembre 1988 n°448, cui ha fatto seguito il d.lgs.28 luglio1989,n°272, recante norme di attuazione di coordinamento e transitorie al predetto decreto.

<sup>38</sup> A. MANGANO R. NATOLI A. SALOMON, *Minori nel circuito penale*, Roma, Lacaita, 1995.

<sup>39</sup> Cd. Regole di Pechino, approvate dal Congresso delle Nazioni Unite nel novembre del 1985.

<sup>40</sup> La Convenzione sui diritti dell'infanzia conta 53 articoli, rispetto ai 30 della dichiarazione universale sui diritti dell'uomo. Quest'ultima non prevedeva alcun meccanismo di controllo.

<sup>41</sup> Ad esempio, sull'età minima per l'arruolamento in un esercito.

<sup>42</sup> P. CENDON, *I bambini e i loro diritti*, op.cit., p.45

<sup>43</sup> Consiglio Nazionale dei Minori, *I minori in Italia*, op. cit.

<sup>44</sup> cfr. E. CATARSI (a c. di), *I servizi per l'infanzia in Europa*, Milano, Juvenilia, 1993

<sup>44</sup> Da ora FNSI.

<sup>45</sup> Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata dall'ONU il 10-12-1948

<sup>46</sup> Ex art.1 Conv. ONU 1989.

<sup>47</sup> Ex legge 5 giugno 1989, n°219.

<sup>48</sup> Art. così sostituito ex l.689/1981 (art.45).

<sup>49</sup> DPR N°448 del 1988.

<sup>50</sup> 23 24 25 novembre, Venezia e Treviso.

<sup>51</sup> G.U., serie generale del 3 agosto 1998, n° 179